

Resumen:

Vulneración de la presunción de inocencia mediante la utilización de mecanismos procesales que supongan relevar la carga de la prueba al órgano acusador.

[AR 497/2014](#)

Resuelto el 9 de septiembre de 2015

Hechos:

El 27 de noviembre de 2013 se solicitó iniciación del procedimiento administrativo disciplinario en contra de la Directora de Administración de Personal de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El 13 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la audiencia de ley y en ausencia de la funcionaria se tuvieron por ciertos los hechos imputados.

La ahora quejosa interpuso un amparo indirecto contra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en contra de dos acuerdos emitidos dentro del procedimiento administrativo disciplinario. La Jueza Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal por un lado desestimó los argumentos expuestos en la demanda de amparo en los que adujo que la fracción I del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos era inconstitucional al vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia y por otro lado, concedió el amparo en relación con el acto de aplicación. Inconforme el quejoso, interpuso recurso de revisión en contra del desistimiento. El recurso fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte, la cual debía determinar si una norma de derecho administrativo vulnera un derecho fundamental que en principio opera en el marco del proceso penal, como es la presunción de inocencia, conforme a los siguientes criterios.

Criterios:

Para resolver, la Sala se apoya en los criterios metodológicos desarrollados en el **AR 590/2013** y para ello se aboca en determinar **(1)** si las normas impugnadas regulan efectivamente un *procedimiento administrativo sancionador* o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después se utilice en un procedimiento administrativo sancionador; **(2)** precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; **(3)** aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador; **(4)** modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y **(5)** finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.

En el primer rubro, la Sala concluye que la adscripción al derecho sancionador de la norma señalada como acto reclamado no es problemática, no sólo porque el propio ordenamiento al que pertenece es una ley que regula el derecho disciplinario de los servidores públicos en el ámbito federal, sino también porque adicionalmente la norma se encuentra situada en el Título II de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto del segundo punto, la Sala realiza un análisis sobre el principio de presunción de inocencia en sus tres vertientes para lo que se recarga en el precedente construido en el AR 349/2012. En él, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **(1)** como regla de trato procesal; **(2)** como regla probatoria; y **(3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Cuando la presunción de inocencia se entiende como *regla de tratamiento del imputado*, “el contenido de este derecho fundamental consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal”, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es “impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”.

Así mismo, se refiere el **AR 590/2013** donde se explicó que esta vertiente de la presunción de inocencia, de la que goza toda persona sujeta a proceso penal, puede “tener una *incidencia indirecta* o un *efecto reflejo* en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal.”

Por lo que hace a la *presunción de inocencia como regla probatoria*, la Primera Sala sostiene que se trata de un derecho que “establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el Ministerio Público para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado” y reitera el criterio desarrollado en el **AD 4380/2013** en donde se dijo que “sólo puede considerarse prueba de cargo aquella encaminada a acreditar *directa o indirectamente* los hechos relevantes en un proceso penal: la existencia del delito y/o la responsabilidad penal del procesado”, lo que implica que “para determinar si una prueba de cargo es directa o indirecta hay que atender a la relación entre el objeto del medio probatorio y los *hechos a probar* en el proceso penal”. En dicho precedente la Sala precisó que “[l]a prueba de cargo será directa si el medio de prueba versa sobre el hecho delictivo en su conjunto o algún aspecto de éste susceptible de ser observado (elementos del delito) y/o sobre la forma en la que una persona ha intervenido en esos hechos (responsabilidad penal)”; mientras que “la prueba de cargo será *indirecta* si el medio probatorio se refiere a un hecho secundario a partir del cual pueda *inferirse* la existencia del delito, de alguno de sus elementos y/o la responsabilidad del procesado.” De acuerdo con

este criterio, los tribunales de amparo deben verificar que las pruebas en las que se apoya la condena puedan considerarse *pruebas de cargo*, de tal manera que no pueden asumir acríticamente que todo el material probatorio que obra en autos constituye prueba de cargo susceptible de enervar la presunción de inocencia.

La Sala abunda que la presunción de inocencia como *regla probatoria* “contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo (*burden of producing evidence*, en la terminología anglosajona)”. Es decir, la actual redacción del artículo 20 de la Constitución contempla los principios de publicidad, contradicción e intermediación, principios constitucionales que regirán la práctica de las pruebas (ofrecimiento y desahogo), de tal forma que toda prueba aportada por el Ministerio Público en el juicio deberá respetarlos para poder considerarse *prueba de cargo válida* al momento de la valoración probatoria.” Además, explica la Sala, en cualquier caso, para que las pruebas de cargo sean válidas deben haberse obtenido sin vulnerar los derechos fundamentales del imputado.

Finalmente, se acude a la doctrina desarrollada en el AR 349/2012 para recuperar la *vertiente de estándar de prueba* la cual “puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo *suficientes* para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona.” En este sentido, aclara la Sala, para poder acreditar la responsabilidad se deben distinguir dos aspectos **(i)** lo que es el estándar propiamente dicho: las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es *suficiente* para condenar; y **(ii)** la regla de *carga de la prueba*, entendida en este contexto como la norma que establece *a cuál de las partes debe perjudicar* procesalmente el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba (*burden of proof*, en la terminología anglosajona).” En este sentido, el principio *in dubio pro reo*, es un principio de segundo orden implícito en la presunción de inocencia, pues ordena absolver al procesado en caso de duda sobre el cumplimiento de este estándar.

Se repasa la línea jurisprudencial construida a partir de los siguientes precedentes: **ADR 715/2010**, el **AR 466/2011**, el **AR 349/2012**, el **AD 78/2012** y el **AD 21/2012** y se reitera que para poder considerar que hay *prueba de cargo suficiente* para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o conraíndicios den lugar a una *duda razonable* sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

Como tercer paso dentro de la metodología planteada al caso, la Sala reitera el criterio desarrollado en los **AR 624/2008** y **466/2001** donde se explicó que la doctrina del principio de presunción de inocencia es compatible con el derecho

administrativo sancionador. Asimismo, reitera el criterio del Pleno en la **CT 200/2013** en donde se resolvió que “la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador.”

En el cuarto paso de la modulación, la Sala refiere el **AR 466/2011**, donde se explicó que en “el derecho administrativo sancionador esta faceta de la presunción de inocencia implica el derecho al tratamiento como no culpable *durante el procedimiento administrativo sancionador*”, lo que significa que “el dictado de una resolución administrativa definitiva donde se establece una sanción marca el fin del periodo durante el cual resulta obligatorio tratar como inocente a la persona”.

En relación con el **AR 349/2012**, la Sala señala que no debe perderse de vista que en muchos procedimientos administrativos sancionadores “el órgano acusador es el mismo órgano encargado de instruir el procedimiento y dictar la resolución final donde se determina si el funcionario es responsable”. Al respecto, aclara que la carga de la prueba le corresponde al órgano que tiene la función de acusar, con independencia de que posteriormente también sea el encargado la resolución donde se dirima la responsabilidad administrativa de la persona.

Tomando en consideración el mismo precedente, en relación con la modulación de la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba, la Sala establece que debe entenderse que ésta “sólo se enerva en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad del funcionario”.

Ahora bien, la Sala concluye que la porción normativa impugnada vulnera la presunción de inocencia en todas sus vertientes. En primer lugar, viola este derecho en su vertiente *de regla de tratamiento* porque la orden de “tener por ciertos” los actos u omisiones que se le imputan al servidor público por no comparecer sin causa justificada constituye claramente una forma de tratar como culpable al funcionario. En su vertiente *de regla probatoria*, a pesar de las modulaciones realizadas a este derecho, la carga de la prueba le corresponde en todo caso al órgano que tiene la función de acusar, lo que significa que esta vertiente de la presunción de inocencia prohíbe la utilización de mecanismos procesales que supongan relevar de la carga de la prueba al órgano acusador. Y también vulnera la presunción de inocencia en su vertiente *de estándar de prueba* pues la norma cuya inconstitucionalidad se reclama hace irrelevante el estándar porque ya no se requieren pruebas para condenar al funcionario público, puesto que los hechos que se le atribuyen se “tienen por ciertos”. En este sentido, la porción impugnada de la fracción I del artículo 21 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vulnera la exigencia de que existan pruebas suficientes, ya que una vez que este mecanismo se ha activado, las pruebas de cargo se vuelven innecesarias.

Se **revoca** la sentencia recurrida y se ampara al quejoso.